Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 325

Voorstel van wet van het lid Karabulut tot wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met de invoering van een verdringingstoets (Wet verdringingstoets)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Inhoudsopgave **blz.**

kst-34325-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

Steeds vaker dienen zich gevallen aan van verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde werknemers. Mensen met een bijstandsuitkering moeten in het kader van hun re-integratie werkzaamheden verrichten die voorheen werden gedaan door mensen die volgens een cao werden betaald. Pas afgestudeerde jongeren zoeken steeds vaker een onbetaalde «werkervaringsplek», waar ze dezelfde werkzaamheden verrichten als hun betaalde collega's. En een op de drie bedrijven dat deelneemt aan een aanbesteding waarbij «social return» een van de voorwaarden is, moet hiervoor medewerkers in vaste dienst ontslaan.[1] Dit zijn voorbeelden van werken zonder loon.

De weerstand tegen werken zonder loon neemt toe. En dat is logisch, want werken zonder loon leidt tot verdringing. Hierbij heeft de re-integratie of de tegenprestatie van een bepaalde persoon tot gevolg dat een ander minder kansen krijgt.[2] Daarnaast leidt het tot oneerlijke concurrentie. Werkgevers die er niet voor kiezen om gebruik te maken van gratis uitkeringsgerechtigden, maar om mensen normaal te betalen, kunnen nooit opboksen tegen een concurrent die werkt met onbetaalde krachten.

Door bezuinigingen, de invoering van strengere regels voor de bijstand en de Participatiewet, de economische crisis en de grote werkloosheid onder jongeren, neemt het aantal meldingen van werken zonder loon toe. Hoewel de economie weer aantrekt, is het niet te verwachten dat alle werklozen op korte termijn werk hebben. Dit geldt zeker voor de groep die langer dan drie jaar een bijstandsuitkering heeft. De kansen op uitstroom zijn voor deze groep mensen het kleinst, 5 tot 6 procent.[3]

Uit onderzoek van het CPB en het SCP uit 2015[4] blijkt dat lager opgeleiden een slechtere positie hebben op de arbeidsmarkt en een groot deel van de werkzoekenden een laag opleidingsniveau heeft. Een oorzaak van deze

---

[1] Onderzoek De Monitor, september 2014, http://demonitor.ncrv.nl/werkloos-en-boos/gemeentelijke-aanpak-werkloosheid.
[2] Research voor Beleid, Lees voor gebruik de bijsluiter, mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie, Zoetermeer, 21 december 2011, pagina 10.
[3] Onderzoek «Perspectief op duurzame uitstroom uit de Wwb, december 2008, pagina 10.
[4] Onderzoek «De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025», CPB en SCP, juni 2015, hoofdstukken 2 en 5.

achterstand is het verplaatsen van werkzaamheden naar lagelonenlanden en automatisering van werkzaamheden. Daarbij heeft uitbesteding van laaggeschoold werk zoals schoonmaak, beveiliging en catering geleid tot een grotere loonkloof tussen hoog- en laagopgeleiden. De onderzoekers verwachten dat mensen met een lage opleiding met relatief weinig verdiencapaciteit de komende jaren nog vaker werkloos worden.

Ruim dertig procent van de mensen met een bijstandsuitkering heeft een lage of verouderde opleiding.[5] Zonder ondersteuning zullen deze mensen komende jaren geen kans maken op een betaalde baan. Uit onderzoek van de Inspectie SZW naar verdringing van betaalde arbeid door bijstandsgerechtigden blijkt dat het grootste deel van de re-integratietrajecten voor mensen met een bijstandsuitkering een laag prestatieniveau heeft.[6] Dit betekent dat verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde krachten voornamelijk gevolgen heeft voor mensen met een lagere opleiding. Dit kan leiden tot een vicieuze cirkel: mensen worden ontslagen, belanden in de bijstand en moeten vervolgens in het kader van hun uitkering soortgelijke werkzaamheden doen als voor hun ontslag.

Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer mensen met een bijstandsuitkering meer kansen te bieden op een echte, betaalde baan en werknemers in loondienst en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door de inzet van onbetaalde krachten. De initiatiefnemer wil deze ongewenste verdringing tegengaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat zeker niet al het onbetaald werk dat door mensen met een uitkering wordt gedaan, gezien wordt als verdringing. Veel mensen met een bijstandsuitkering of WW-uitkering doen vrijwilligerswerk of participeren op een andere manier, waar zij zelf voor kiezen. Dit doen zij op vrijwillige basis, uit altruïsme, voor hun persoonlijke ontwikkeling of om andere redenen. Daarbij geldt dat het gaat om werk dat niet eerder door een betaalde kracht werd verricht en op vrijwillige basis wordt verricht. De initiatiefnemer moedigt deze vormen van participatie aan. Dit type onbetaalde werkzaamheden op vrijwillige basis valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel regelt een toets op verdringing, zodat werkzaamheden die door mensen met een uitkering worden verricht ook eerlijk worden betaald. Dit betekent ook dat dit verplichtingen voor de uitkeringsgerechtigden met zich meebrengt. De initiatiefnemer is van mening dat indien een gemeente voor werkgelegenheid in de vorm van algemeen geaccepteerde arbeid zorgt die conform de cao-afspraken wordt beloond, de uitkeringsgerechtigde dit dient te accepteren. De menselijke maat, individuele begeleiding en opleiding zouden hierbij centraal moeten staan.

Door het invoeren van een toets op verdringing, die moet worden uitgevoerd voordat de overheid afspraken maakt met een instelling, bedrijf of andere organisatie over de inzet van mensen met een uitkering, wordt voorkomen dat deze werkzaamheden tot verdringing van betaalde arbeid leiden. De initiatiefnemer beoogt hiermee gehoor te geven aan de groeiende verontwaardiging over verdringing van betaald werk door onbetaalde krachten. Door wettelijk te regelen dat bij aanbestedingen van de overheid en bij de uitvoering van de Participatiewet en de Werkloosheidswet (WW) vooraf een verdringingstoets moet worden gehanteerd, ontstaat een helder kader waarbinnen overheden moeten handelen en

[5] Onderzoek «Verzorgd uit de bijstand», SCP, augustus 2012, pagina 15.
[6] Onderzoek «Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden», Inspectie SZW, mei 2015, pagina 18.

worden de negatieve gevolgen van verdringing en werken zonder loon bestreden.

2. Probleemanalyse

De signalen dat betaalde arbeid verdwijnt en wordt vervangen door onbetaalde arbeid, dat mensen werken zonder hiervoor loon te ontvangen en dat er geen instrument is om verdringing in de praktijk te bestrijden, zijn voor de initiatiefnemer aanleiding geweest tot het ontwikkelen van voorliggend wetsvoorstel. Kern van het voorstel is de wettelijke invoering van een verplichte toets of werkzaamheden leiden tot verdringing. De roep om kaders is niet nieuw. Al in 1996 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het belangrijk is om oog te hebben voor de verdringingseffecten bij gesubsidieerde arbeid. In dat jaar publiceerde de Algemene Rekenkamer een studie naar de effecten van de Jeugdgarantiewet (JWG), de Rijksbijdrageregeling Banenpools en Melkert I/Melkert II. Deze studie toonde aan dat het van groot belang is dat de toetsing van verdringing van betaald werk is geborgd en dat het noodzakelijk is om deze toetsing binnen heldere en uniforme kaders plaats te laten vinden.[7]

In de Participatiewet zijn twee artikelen opgenomen die voorschrijven dat onbetaalde activiteiten niet tot verdringing mogen leiden.[8] In beide artikelen is als voorwaarde opgenomen dat werkzaamheden die worden verricht in het kader van de tegenprestatie en de participatieplaatsen «worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt». Mensen die een uitkering in het kader van de WW hebben kunnen in een aantal gevallen ook een participatieplaats aangeboden krijgen.[9] Daarom reikt het voorliggende wetsvoorstel verder dan enkel de Participatiewet. Ondanks de hiervoor genoemde bepalingen heeft de Participatiewet in een aantal gevallen wel tot verdringing van betaalde arbeid geleid en is er geen controlemechanisme om dit te voorkomen. De initiatiefnemer is van mening dat dit moet veranderen. De primaire uitvoering van de Participatiewet is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Iedere gemeente gaat anders om met het invullen van onderdelen zoals de tegenprestatie en participatieplaatsen. Het komt regelmatig voor dat bijstandsgerechtigden in het kader van een dergelijk traject[10] werkzaamheden moeten verrichten die leiden tot verdringing van betaald werk. Met het invoeren van een toets op verdringing beoogt de initiatiefnemer bestaande wetgeving te verduidelijken.

Uit onderzoek van de Inspectie SZW uit 2015 blijkt dat klantmanagers (medewerkers die mensen met een uitkering begeleiden) enige mate van verdringing soms accepteren, indien aan de verrichtingen een leerdoel is verbonden.[11] Daarbij concludeert de Inspectie SZW dat er veelal nauwelijks sprake is van een actieve rol van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van en toezicht op het beleid met betrekking tot verdringing. De Inspectie SZW adviseert gemeenten om re-integratiebeleid en -doelen beter te verankeren door middel van bijvoorbeeld verordeningen of beleidsnota's. De initiatiefnemer wil met het voorliggende wetsvoorstel hierbij aansluiten. Volgens de initiatiefnemer is gebleken dat de Participatiewet

[7] Kamerstukken II 1996–1997, 25 070, nrs. 1–2, pagina 26.
[8] Participatiewet, artikel 9, eerste lid, onderdeel c, (onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden) en artikel 10a, tweede lid (participatieplaatsen).
[9] WW, artikel 76a.
[10] In het wetsvoorstel wordt gesproken over «trajecten» of «re-integratietrajecten». Hiermee bedoelt de initiatiefnemer alle voorzieningen waarop de verdringingstoets van toepassing is.
[11] Onderzoek «De gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden», Inspectie SZW mei 2015, pagina 24.

thans onvoldoende instrumenten biedt om verdringing effectief te bestrijden. Daarom wordt dit wetsvoorstel aanhangig gemaakt.

Naast verdringing als gevolg van de lokale uitvoering van de Participatiewet kunnen ook aanbestedingen waarbij sprake is van social return (een afspraak bij een aanbesteding om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen), leiden tot het verdwijnen van betaalde arbeid. Daarom heeft de initiatiefnemer in dit voorstel de verdringingstoets ook uitgebreid tot aanbestedingen waarbij sprake is van social return.

2.1. Argumenten voor invoering van een verdringingstoets

Ontslagen voorkomen

Uit onderzoek dat in 2011 in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Ministerie van SZW) werd uitgevoerd, blijkt dat verdringing «misschien wel het belangrijkste onbedoelde effect is van activerende re-integratie». De onderzoekers schatten op basis van eerdere studies in dat verdringing doorgaans rond de 25% ligt.[12] Dit beeld wordt bevestigd door een aantal recente onderzoeken.
In 2014 en 2015 deed de FNV onderzoek naar verdringing door werken zonder loon.[13] Aan dit onderzoek deden ruim 500 mensen mee. Hieruit blijkt dat steeds meer mensen zonder loon (met behoud van uitkering) moeten werken. Negen op de tien mensen die aan het onderzoek meededen gaven aan dat betaalde collega's hebben moeten wijken voor mensen die met behoud van uitkering het werk overnamen. 41% van de mensen die een dergelijk traject krijgt aangeboden moet meer dan dertig uur per week werken en heeft weinig tijd over om zich actief in te zetten voor het vinden van een betaalde baan. Uit het eerder genoemde onderzoek van de Inspectie SZW uit 2015 naar verdringing door bijstandsgerechtigden blijkt dat klantmanagers en bestuurders soms verdringing van betaalde arbeid accepteren en dat vaak niet wordt getoetst of re-integratie leidt tot verdringing van betaalde arbeid.

Uit onderzoek van televisieprogramma «De Monitor» blijkt dat bij 1 op de 3 aanbestedingen in het kader van social return, vaste arbeidsovereenkomsten worden geschrapt.[14] Uit de beantwoording van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Staatssecretaris van SZW) blijkt dat hier weinig aan te doen is omdat gemeenten verantwoordelijk zijn.[15] Als gevolg van verdringing van betaalde arbeid worden mensen ontslagen die vervolgens weer via (bijvoorbeeld) social return kans maken op een tijdelijke baan. Dit is een onwenselijke situatie omdat het leidt tot minder vaste contracten, lagere lonen en onzekerheid.

Effectievere re-integratie

In veel gevallen kiezen gemeenten ervoor om re-integratietrajecten in te richten als werktrajecten. De ervaring leert dat deze trajecten soms leiden tot werken zonder loon met verdringing als gevolg. De verwachting is dat de invoering van een verdringingstoets ertoe leidt dat het versterken van competenties van mensen die een re-integratietraject volgen een een centralere rol gaat spelen in deze trajecten.

---

[12] Research voor Beleid, Lees voor gebruik de bijsluiter, mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie, Zoetermeer, 21 december 2011, pagina 59.
[13] FNV, Rapport stop werken zonder loon, april 2015.
[14] Onderzoek De Monitor, september 2014, http://demonitor.ncrv.nl/werkloos-en-boos/gemeentelijke-aanpak-werkloosheid.
[15] Beantwoording Kamervragen, 18 november 2014 ah-tk-20142015–592.

Volgens onderzoek van socioloog Thomas Kampen ervaren bijstandsgerechtigden de sociale dienst als een «industriële wereld» en voelen ze zich vaak minderwaardig. De bureaucratie wordt als probleem gezien en er wordt te weinig rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden.[16] Voor bijstandsgerechtigden zonder recent arbeidsverleden is scholing effectiever dan arbeidsbemiddeling. Dit blijkt uit onderzoek van SEO uit 2013. Scholing en gericht werken aan competenties is effectiever dan arbeidsbemiddeling omdat werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt tijdens het traject geen baan gaan zoeken.[17] Dit lock-in-effect wordt in meerdere studies bevestigd. Uit onderzoek naar de onbedoelde effecten van re-integratie in opdracht van het Ministerie van SZW blijkt dat mensen tijdens een re-integratietraject juist minder kans maken op een baan.[18]

Uitvoering besluit Tweede Kamer

In december 2013 nam de Tweede Kamer een motie van de leden Hamer en Kerstens aan. Deze motie roept de regering op om «spelregels te formuleren met maatregelen en objectieve criteria, opdat verdringing maximaal wordt voorkomen en hierop toe te zien.»[19] Deze motie heeft geleid tot een Kamerbrief[20] van de Minister van SZW waarin wordt ingegaan op het begrip «verdringing», maar heeft niet geleid tot nieuwe spelregels of nieuw beleid. Het voorliggende wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze motie door het formuleren van nadere regels. Ook wordt voorzien in toezicht op de naleving van deze regels.

2.2. Relatie tot vrijwilligerswerk

Door de verschuiving van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving staat vrijwilligerswerk hoog op de agenda van politici en beleidsmakers. Door bezuinigingen vindt er een verschuiving plaats van de taken van professionals naar vrijwilligers.[21] Daarnaast zijn er tal van vrijwilligersinitiatieven waardoor het prettig wonen is in een buurt of een dorp. De verdringingstoets is geen aanval op het vrijwilligerswerk. De initiatiefnemer onderkent de waarde van het vrijwilligerswerk voor onze samenleving en beoogt met dit wetsvoorstel de positie van vrijwilligers juist te versterken.

De reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel beperkt zich weliswaar tot een deel van de sociale zekerheid, maar door helder te maken welke werkzaamheden leiden tot verdringing, en dus zouden moeten worden betaald, wordt duidelijk wat als vrijwilligerswerk kan worden beschouwd en wat niet. Hierbij sluit de initiatiefnemer aan bij de definitie van vrijwilligerswerk zoals deze door de VNG wordt gehanteerd: «werk dat in enig georganiseerd verband, onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving».[22]

De verschuiving van taken van professionals naar vrijwilligers is op tal van terreinen zichtbaar. Zo bleek in 2014 uit een onderzoek van het CNV dat in de ouderenzorg steeds meer betaald werk wordt verdrongen door

---

16 T.G. Kampen, Verplicht vrijwilligerswerk, Amsterdam, november 2014.
17 SEO, Lange termijneffecten van re-integratie, Amsterdam, november 2013, pagina 15.
18 Research voor Beleid, «Lees voor gebruik de bijsluiter, mechanismen achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie», Zoetermeer, 21 december 2011, pagina 11.
19 Motie van de leden Hamer en Kerstens, Kamerstukken II 2013/14, 33 750 XV, nr. 35.
20 Kamerbrief verdringing op de arbeidsmarkt, 1 oktober 2014, referentie 2014-0000143162.
21 Onderzoek, «Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten», Universiteit van Amsterdam, 2014.
22 Definitie VNG https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/vrijwilligers-mantelzorgers-en-maatschappelijke-stage/algemeen#Wat_is_de_definitie_van_vrijwilligerswerk.

onbetaald werk.[23] Vaak zijn het oudere werknemers die na hun ontslag alleen nog maar als vrijwilliger of in een laaggeschoolde baan aan de slag kunnen. Zo werd tijdens het ontslaggesprek van een verzorgende gevraagd of ze haar werk als vrijwilliger voort wilde zetten.[24] Deze ontwikkeling leidt tot verdringing van betaalde arbeid, maar ook tot een toenemende verantwoordelijkheid die op de schouders van vrijwilligers rust. Zo constateert het CNV dat stagiairs en vrijwilligers het werk van professionals overnemen en sommige instellingen geheel afhankelijk zijn van de inzet van vrijwilligers en stagiairs.
Nu gemeenten van bijstandsgerechtigden mogen eisen dat ze een tegenprestatie leveren in de vorm van «verplicht vrijwilligerswerk» dreigt de grens te vervagen tussen het klassieke vrijwilligerswerk, dat tot uiting komt in de definitie van de VNG en de verplichte tegenprestatie die kan leiden tot verdringing van betaalde arbeid en soms relatief grote verantwoordelijkheden voor vrijwilligers. Om te voorkomen dat het normaal wordt dat vrijwilligers (al dan niet vanuit de bijstand) steeds meer taken en verantwoordelijkheden van professionals op zich nemen, is het van belang om in de socialezekerheidswetgeving een heldere scheidslijn aan te brengen.

3. Doelstellingen wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel worden verschillende doelen beoogd:
1. het voorkomen dat mensen moeten werken zonder loon;
2. het formuleren van een heldere definitie van het begrip «verdringing van betaalde arbeid», zodat werken zonder loon kan worden bestreden;
3. het creëren van een wettelijke basis voor de invoering van een verdringingstoets;
4. het tegengaan van verdringing van betaalde arbeid door het inzetten van on- of onderbetaalde arbeidskrachten;
5. het voorkomen dat aanbestedingen waar afspraken over social return deel van uitmaken, leiden tot het verlies van reguliere arbeidsplaatsen.

Om de beoogde doelen te bereiken regelt dit wetsvoorstel dat in de Participatiewet, de WW en in de aanbestedingswetten een grondslag wordt opgenomen voor een verdringingstoets en dat wordt vastgelegd wat wordt verstaan onder het begrip «verdringing van betaalde arbeid». Deze verdringingstoets wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) die bij beide Kamers wordt voorgehangen.

Reikwijdte

De verdringingstoets geldt voor re-integratietrajecten die binnen de reikwijdte van de Participatiewet (en de WW) plaatsvinden en voor aanbestedingen waarbij afspraken worden gemaakt over social return. De initiatiefnemer heeft hiervoor gekozen omdat het overgrote deel van onbetaalde re-integratietrajecten binnen de Participatiewet plaatsvindt. Reeds lopende trajecten waaruit na toetsing blijkt dat deze leiden tot verdringing worden indien mogelijk meteen of zo snel mogelijk stopgezet. Alleen indien het vanwege bijvoorbeeld contractuele verplichtingen niet mogelijk is om een dergelijk traject stop te zetten, wordt het traject afgerond. Wanneer dergelijke trajecten zijn afgerond of er een moment is gekomen waarop een keuze moet worden gemaakt tussen verlengen of stopzetten, is er sprake van een nieuw wegingsmoment en wordt het

[23] Onderzoek CNV naar verdringing, augustus 2014, https://www.mijnvakbond.nl/Betaald-werk-verdrongen-door-onbetaalde-krachten!
[24] http://www.skipr.nl/actueel/id19463-vrijwilligers-vervangen-betaalde-krachten-in-de-zorg-.html.

betreffende traject beëindigd. Nieuwe trajecten bij de betreffende organisatie vallen onder de verdringingstoets en kunnen alleen doorgang vinden indien er geen sprake is van verdringing.

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om de arbeidsongeschiktheidswetten buiten dit wetsvoorstel te houden, aangezien de nadruk van de re-integratie veel meer ligt op het toeleiden naar en het behouden van werk. Hierdoor is bij re-integratie in het kader van arbeidsongeschiktheid nauwelijks sprake van verdringing.

4. Noodzaak tot overheidsinterventie

Het ontbreekt thans aan een wettelijke basis om werkzaamheden die als tegenprestatie of in het kader van een re-integratietraject worden verricht, te toetsen op verdringing van betaalde arbeid. De initiatiefnemer acht het noodzakelijk om dit in de wet te regelen; op deze wijze kan worden voorkomen dat personen met een uitkering op grond van deze wet of de Werkloosheidswet, zonder loon of tegen een loon of een vergoeding dat lager is dan het wettelijk minimumloon werkzaamheden verrichten waarvoor normaal ten minste het wettelijk minimumloon wordt betaald en wordt oneerlijke concurrentie tegengegaan.

Er zijn diverse signalen van verdringing van betaalde arbeid door inzet van werkers zonder loon. Recente voorbeelden laten zien dat het niet altijd mogelijk is om dit met de huidige instrumenten in de wet te voorkomen. De Staatssecretaris van SZW verwijst bij gevallen van verdringing naar de verantwoordelijkheid van gemeenten.[25] Wettelijke verankering van een verdringingstoets, en het formuleren van een heldere definitie van het begrip «verdringing van betaalde arbeid» betekent dat de rijksoverheid wel de mogelijkheid heeft om (door het toezicht van de Inspectie SZW) handelend op te treden, indien gemeenten verdringing van betaalde arbeid in stand houden.

De initiatiefnemer heeft bij het uitwerken van dit wetsvoorstel overwogen om de ruimte die de Participatiewet aan gemeenten biedt te beperken. Verandering in de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten binnen de Participatiewet zou een ingrijpende wetswijziging tot gevolg hebben. Dit vergt veel tijd en een breed politiek draagvlak. Bovendien zou hiermee nog geen oplossing zijn gevonden voor het ontbreken van een definitie van het begrip «verdringing van betaalde arbeid». Daarom heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om in voorliggend wetsvoorstel de uitgangspunten van de Participatiewet ongewijzigd te laten. In de wet wordt de mogelijkheid opgenomen om heldere en uniforme kaders uit te werken om verdringing van betaalde arbeid tegen te gaan. Doordat deze kaders ook toegepast worden bij de WW en de aanbestedingswetten, ontstaat er een uniform kader voor de inzet van werklozen op de arbeidsmarkt.

Aanpassing Participatiewet

Reeds voor invoering van de Participatiewet was er sprake van verdringing van betaalde arbeid door personen met een uitkering in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb) en de WW. Al in 2011 bleek uit onderzoek van het Ministerie van SZW dat in 25% van de re-integratietrajecten binnen de Wwb, er sprake was van verdringing[26] en in 2014 concludeerde het CNV op basis van een onderzoek dat verdringing

---

[25] Beantwoording Kamervragen, 18 november 2014 ah-tk-20142015-592.

[26] Onderzoek «Lees voor gebruik de bijsluiter», Research voor beleid, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Zoetermeer, 21 december 2011.

een groot maatschappelijk probleem aan het worden is.[27] Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van de Inspectie SZW uit maart 2015, waaruit blijkt dat sociale diensten «enige mate van verdringing soms accepteren.»[28] De Inspectie SZW concludeert dat het begrip «additionaliteit» vaak «pragmatisch» door gemeenten wordt ingevuld en dat het hier «veelal een grijs gebied betreft». De Inspectie wijt dit aan het ontbreken van uitgewerkt beleid en beleidsinstructies. Tenslotte concludeert de Inspectie dat gemeenteraden nauwelijks een rol spelen bij de ontwikkeling van en het toezicht op het beleid met betrekking tot het tegengaan van verdringing. Inmiddels zijn de eerste resultaten van een onderzoek naar de ervaringen van gemeenten met de Participatiewet gepubliceerd.[29] Hieruit blijkt dat verdringing en onderlinge concurrentie tussen doelgroepen, na de oplopende kosten van het inkomensdeel voor de Participatiewet, de grootste zorg van gemeenten is in het kader van het aan het werk krijgen van mensen. Uit het onderzoek blijkt dat 73% van de gemeenten zich zorgen maakt over de oplopende kosten van het inkomensdeel, 65% van de ondervraagde gemeenten ziet verdringing als een risico.

De invoering van een verplichte toets die gemeenten helpt bij het opstellen van regels om verdringing tegen te gaan, leidt tot verduidelijking van bestaande wetgeving en bestaande regels. De invoering van de Participatiewet heeft de vroeger al onduidelijke scheidslijn tussen additionele werkzaamheden en verdringing nog verder doen vervagen. De initiatiefnemer acht het daarom noodzakelijk om de bestaande wetgeving te verduidelijken, zodat een eenduidig kader ontstaat voor overheidsinstanties die personen met een uitkering werkzaamheden laten verrichten en/of het instrument social return inzetten.

4.1. Ontwikkelingen die aanleiding geven tot verdere wetgeving

Tegenprestatie bijstand

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten verplicht om een tegenprestatie te vragen aan bijstandsgerechtigden. De Participatiewet spreekt over «onbeloonde, maatschappelijk nuttige werkzaamheden (...) die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.»[30] In de praktijk blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met de invulling van de tegenprestatie. Sommige gemeenten vragen een vrijwillige tegenprestatie, terwijl andere gemeenten de tegenprestatie verplicht opleggen. Ook over de werkzaamheden wordt verschillend gedacht. Daar waar de ene gemeente kiest voor het volgen van een taalcursus of verlenen van mantelzorg als invulling van de tegenprestatie, kiest de andere gemeente ervoor om mensen werkzaamheden te laten verrichten die kunnen worden beschouwd als reguliere arbeid.

Begin 2015 kwamen twee gemeenten in Gelderland in het nieuws omdat ze in het kader van de tegenprestatie mensen plastic bloemen lieten vouwen in een fabriekshal.[31] De gemeenten verdienden hier een half miljoen euro mee; dit bedrag werd gebruikt om de begroting van hun sociale dienst rond te krijgen. De initiatiefnemer is van mening dat hier overduidelijk sprake is van verdringing van betaalde arbeid. De werkzaam-

---

[27] Onderzoeksrapport meldpunt verdringing, CNV Publieke Zaak, september 2014.
[28] Onderzoek «Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden», Inspectie SZW, maart 2015.
[29] Onderzoek «Ervaringen van gemeenten met de Participatiewet», rapportage eerste meting, CentERdata, 30 oktober 2015.
[30] Participatiewet, artikel 9, eerste lid, onderdeel c.
[31] http://www.gelderlander.nl/regio/achterhoek/aalten/gemeenten-verdienen-half-miljoen-aan-dwangarbeid-1.4879591.

heden brengen immers geld op en zouden dus ook door betaalde arbeidskrachten kunnen worden uitgevoerd. Desondanks zag de Staatssecretaris van SZW geen mogelijkheden om in te grijpen. In reactie op vragen van de Tweede Kamer schreef de Staatssecretaris: «De verantwoordelijkheid om tot adequate keuzes te komen, ligt nadrukkelijk op het lokale niveau. Het debat over het re-integratiebeleid en de uitvoering daarvan hoort derhalve plaats te vinden in de gemeenteraad.»[32] Hiermee wordt geïmpliceerd dat de rijksoverheid niet in alle gevallen kan optreden tegen verdringing van betaalde arbeid door onbetaalde arbeidskrachten. De initiatiefnemer vindt dit een onwenselijke situatie.

Participatieplaatsen

De Participatiewet maakt het mogelijk om bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt gedurende twee jaar «onbeloonde additionele arbeid» laten verrichten. Volgens deze wet mogen de werkzaamheden die hieruit voortvloeien niet leiden tot «verdringing op de arbeidsmarkt».[33] Nagenoeg iedere gemeente werkt met participatieplaatsen. De uitvoering is verschillend, maar meer dan bij de tegenprestatie ligt de nadruk op het verrichten van werkzaamheden. In een aantal gevallen schuren deze werkzaamheden aan tegen betaalde arbeid en soms leiden ze aantoonbaar tot verdringing van betaalde arbeid.

Sinds het moment dat sociale werkplaatsen zijn gesloten voor nieuwe instroom van mensen met een arbeidsbeperking, kiezen steeds meer gemeenten ervoor om bijstandsgerechtigden werkzaamheden te laten te verrichten in de sociale werkplaatsen. Vaak zijn dit participatieplaatsen. De werkzaamheden worden dan in opdracht van bedrijven verricht en leveren de gemeente geld op. Daarbij leidt aanwezigheid van bijstandsgerechtigden tot minder werk voor de mensen die in de sociale werkplaats werkzaam zijn. Andere recente voorbeelden van participatieplaatsen zijn het groenonderhoud en het verrichten van werkzaamheden in het gemeentelijk archief.

Social return

Social return is een aanpak om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Social return betekent het maken van een afspraak bij aanbestedingen om mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie aan werkervaring te helpen. De afspraak geldt alleen voor de duur van de aanbesteding.[34] De initiatiefnemer erkent het belang en de waarde van social return, maar constateert ook dat social return kan leiden tot verdringing en dat een toets hierop een noodzakelijke aanvulling is op de bestaande regels.

Uit het al eerder aangehaalde onderzoek van televisieprogramma De Monitor blijkt dat in een derde van de aanbestedingen met social return sprake was van verdringing van betaalde arbeid en dat er weinig terecht komt van extra banen. In 2013 sprak de FNV over het «rondpompen van mensen».[35] Vaste krachten verliezen hun baan en worden vervangen door werklozen, om na een paar jaar vervolgens zelf, vaak zonder loon, te worden ingezet bij social return. Hierdoor schiet social return haar doel voorbij; het effect moet zijn dat mensen aan het werk raken in plaats van

---

[32] Beantwoording Kamervragen, 19 juni 2015, referentie 2015-0000137682.
[33] Participatiewet, artikel 10a, tweede lid.
[34] Definitie PSO Nederland, http://www.pso-nederland.nl/wat-is-de-pso/social-return.html.
[35] http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/social-return-is-rondpompen-van-geld-en-mensen.9160738.lynkx.

te worden ontslagen. De initiatiefnemer is van mening dat de invoering van een verdringingstoets het instrument social return versterkt.

5. Instrumenten

Dit wetsvoorstel regelt dat bij de uitvoering van de Participatiewet, de Werkloosheidswet, de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied, verplicht een verdringingtoets wordt toegepast. Hiermee wordt gehoor gegeven aan een breed gedragen gevoel dat verdringing moet worden bestreden, zonder dat hierbij in de bevoegdheden van gemeenten wordt getreden en zonder dat (met name) de Participatiewet ingrijpend moet worden gewijzigd.

5.1. Algemene maatregel van bestuur

Nadat dit wetsvoorstel is aangenomen, krijgt het Ministerie van SZW de opdracht om bij AMvB een verdringingstoets uit te werken. Aan deze AMvB wordt een zware voorhangprocedure verbonden, waardoor het parlement, indien gewenst, de ruimte heeft om invloed uit te oefenen op de inhoud van deze AMvB.

Verder kunnen bij of krachtens AMvB nog andere voorzieningen of trajecten worden aangewezen waarop de verdringingstoets van toepassing wordt verklaard. Hierbij valt te denken aan leerwerkstages en onbetaalde werkervaringsplaatsen.

6. Verdringingstoets

6.1. Definitie verdringing

In artikel 1 van de Participatiewet wordt een definitie van verdringing op de arbeidsmarkt opgenomen. Verdringing op de arbeidsmarkt is vervanging van betaalde arbeid tegen ten minste het wettelijk minimumloon door arbeid die wordt verricht door personen met een uitkering op grond van deze wet of de Werkloosheidswet, zonder loon of tegen een loon of een vergoeding dat lager is dan het wettelijk minimumloon».

Deze definitie is gebaseerd op de definitie die de Minister van SZW in zijn Kamerbrief van 1 oktober 2014 heeft gehanteerd.[36] De initiatiefnemer heeft hiervoor gekozen omdat het wetsvoorstel op deze wijze zo goed mogelijk aansluit op bestaande regels en staand beleid binnen gemeenten, het UWV en de regering. De Minister van SZW spreekt van verdringing indien «oneerlijke concurrentie leidt tot baanverlies van de een ten gunste van de ander».

6.2. Opzet verdringingstoets

De verdringingstoets bestaat uit een aantal uitgangspunten waar trajecten aan worden getoetst. Deze uitgangspunten zijn uniform. Indien een werktraject in het kader van de Participatiewet aan een of meerdere van deze uitgangspunten voldoet, dan is er sprake van verdringing en kan er geen overeenkomst worden gesloten onder de voorgestelde voorwaarden. De werkzaamheden worden getoetst in het contact tussen de gemeente (of een andere overheidsinstantie) en het bedrijf of de organisatie die mensen met een (bijstands-) uitkering een werktraject wil aanbieden. Dit geldt zowel voor werktrajecten waarbij sprake is van één persoon als bij grootschalige afspraken waarbij grote aantallen personen

---

[36] Kamerstukken II 2014/15, 29 544, nr. 544.

werkzaamheden gaan verrichten. Indien sprake is van een aanbesteding, worden de aanbestedingseisen getoetst aan de uitgangspunten voor verdringing.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld binnen welke termijn gemeenten hun bijstandsverordeningen hebben aangepast aan de verdringingstoets. De initiatiefnemer heeft gekozen voor een overgangstermijn van zes maanden. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 78z, lid 7, van de Participatiewet.

De verdringingstoets wordt uitgevoerd bij werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie (Participatiewet, artikel 9, eerste lid, onderdeel c) en participatieplaatsen (Participatiewet, artikel 10a, tweede lid). De verdringingstoets bij participatieplaatsen wordt ook door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) toegepast bij (onbetaalde) proefplaatsingen op basis van de WW; in dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het UWV daarbij de verdringingstoets moet toepassen.

De verdringingstoets heeft ook betrekking op gemeentelijke aanbestedingen waarbij wordt gewerkt met social return. Hiervoor geldt dezelfde regel als bij de Participatiewet: werkzaamheden mogen niet leiden tot het verdwijnen van betaalde arbeid. Ten aanzien van aanbestedingen geldt dat het uitwerken van een verdringingstoets voor alle overheden en overheidsinstanties verplicht is. Met uitzondering van het vijfde criterium van paragraaf 6.3 vormen de uitgangspunten van de verdringingstoets onderdeel van het aanbestedingstraject.

Verordening

De verdringingstoets valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van SZW, en de uitgangspunten voor toetsing op verdringing zijn in elke gemeente hetzelfde. De gemeenteraad stelt bij verordening nadere regels vast over de toepassing van de verdringingstoets. In deze verordening wordt geregeld hoe en door wie de werkzaamheden die door bijstandsgerechtigden in het kader van de Participatiewet worden uitgevoerd, worden getoetst op verdringing. Het ligt voor de hand dat deze regels worden opgenomen in de gemeentelijke participatie- of bijstandsverordening van de desbetreffende gemeente.

Uitvoering

Toetsing op verdringing vindt plaats op basis van heldere vooraf vastgestelde criteria tijdens regulier ingeplande gesprekken. Deze criteria zijn opgenomen in de gemeentelijke verordening. Het is de bedoeling dat de uit te voeren werkzaamheden worden getoetst op verdringing. Dit kunnen de werkzaamheden van zowel een individu als van een groep zijn. Indien er sprake is van werkzaamheden van een groep die overeenkomstig of gelijksoortig zijn, dan volstaat het toetsen van de werkzaamheden voor de gehele groep, dit betekent dat er geen afspraken op individuele basis hoeven te worden gemaakt. De administratieve of uitvoeringslasten blijven hierdoor zeer beperkt.

Indien de gemeente constateert dat werkzaamheden leiden tot verdringing, betekent dit dat deze werkzaamheden niet kunnen worden uitgevoerd. Gevolg hiervan is dat de werkgever hierop aangesproken wordt. Dit kan leiden tot aanpassing van de werkzaamheden, of beëindiging van de samenwerking tussen de gemeente en desbetreffende organisatie of werkgever. Indien wordt geconstateerd dat werkzaamheden leiden tot verdringing, dan leidt dit niet tot verlies van inkomen van de persoon die met behoud van uitkering te werk wordt gesteld.

Voor werknemers die in het kader van social return bij een bedrijf zijn geplaatst, kan het besluit om de werkzaamheden te beëindigen gevolgen voor hun inkomen hebben. Ze verliezen hierdoor mogelijk hun (tijdelijke) baan. De initiatiefnemer onderkent dit, maar merkt op dat indien verdringing is geconstateerd, de betreffende werkgever personen met een bestaand contract heeft benadeeld en dat de inzet van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt er meer en meer toe leidt dat werknemers met een vast contract moeten concurreren met personen met een werkloosheidsuitkering. De initiatiefnemer vindt dit zeer onwenselijk, temeer omdat deze ontwikkeling kan leiden tot grote onzekerheid voor werknemers en werkzoekenden en oneerlijke concurrentie tussen werkgevers die geen verdringing willen en werkgevers die werknemers ontslaan om hun werkzaamheden te laten verrichten door personen met een bijstands- of werkloosheidsuitkering. De voorgestelde wetswijziging moet ertoe leiden dat social return enkel wordt ingezet als instrument om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar een baan toe te leiden, zonder dat dit verlies van bestaande werkgelegenheid tot gevolg heeft.

Indien een bedrijf zich niet aan de regels houdt en verdringing wordt geconstateerd, zal dit geen gevolgen hebben voor werknemers die in dienst zijn van het desbetreffende bedrijf. De verdringingstoets is immers van toepassing op personen die in het kader van een uitkering of social return werkzaamheden verrichten.

De initiatiefnemer constateert dat de verdringingstoets geen consequenties heeft voor werknemers van bedrijven die zich aan de regels houden. De verdringingstoets verduidelijkt bestaande regels en leidt tot een consequente uitvoering van de Participatiewet. De toets stimuleert werkgevers om verantwoordelijk om te gaan met personen die in het kader van hun uitkering werkzaamheden verrichten. Werkgevers kunnen zich hiermee op een positieve manier onderscheiden van bedrijven die ervoor kiezen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt geen kans te bieden. Indien een werkgever zich niet aan de regels houdt, handelt hij in strijd met de wet. In de Participatiewet is immers reeds geregeld dat er alleen sprake mag zijn van «additionele werkzaamheden». De initiatiefnemer is van mening dat de eventuele gevolgen voor werknemers van het overtreden van de regels volledig voor rekening van de betreffende werkgever behoren te zijn.

De verdringingstoets wordt gehanteerd vanaf het moment dat de wet en de AMvB van kracht zijn geworden en de gemeentelijke participatiewet-verordening is vastgesteld of aangepast. Reeds eerder ingezette trajecten worden getoetst op het moment waarop mogelijke verlenging aan de orde is, bijvoorbeeld nadat een bijstandsgerechtigde een jaar lang middels een participatieplaats heeft gewerkt en de gemeente voornemens is om dit traject voor een jaar te verlengen. Op het moment dat er gesproken wordt over verlenging, wordt dit traject getoetst op verdringing. Indien er geen verlenging plaatsvindt en een dergelijk traject wordt beëindigd, vindt er geen toetsing plaats.

6.3. Uitgangspunten verdringingstoets

De verdringingstoets bevat een vijftal uitgangspunten. Deze zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 8d, tweede lid, Participatiewet.

a. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering ertoe leidt dat de werkzaamheden goedkoper worden verricht dan wanneer de werkzaamheden worden verricht door personen die ten minste het wettelijk minimumloon verdienen;

b. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien personen die ten minste tegen het wettelijk minimumloon werkzaamheden verrichten worden vervangen door personen die dezelfde werkzaamheden verrichten zonder of tegen een lager loon;
c. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering leidt tot aanpassing van het loon en de overige arbeidsomstandigheden van andere personen die voor dezelfde organisatie werkzaamheden verrichten;
d. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering ertoe leidt dat werkzaamheden die tegen ten minste voor het wettelijk minimumloon werden uitgevoerd, worden uitgevoerd zonder betaling of tegen een bedrag lager dan het wettelijk minimumloon;
e. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien werkzaamheden worden verricht door personen met een uitkering op grond van deze wet of de WW, en de werkgever hiervoor een loonkostensubsidie ontvangt die hoger is dan het verschil tussen de loonwaarde van deze persoon en het wettelijk minimumloon.

Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in een AMvB, zijn uniform en moeten in alle gevallen worden gebruikt als uitgangspunt om te toetsen of werkzaamheden leiden tot verdringing van betaalde arbeid. Als werkzaamheden aan een of meerdere van deze uitgangspunten voldoen dan is sprake van verdringing op de arbeidsmarkt. Het gevolg is dat de aanbesteding of de plaatsing van werklozen geen doorgang kan vinden.

De uitgangspunten worden nader uitgewerkt op basis van de volgende voorbeelden:

a. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering ertoe leidt dat de werkzaamheden goedkoper worden verricht dan wanneer de werkzaamheden worden verricht door personen die ten minste het wettelijk minimumloon verdienen.

Indien de inzet van mensen die met behoud van uitkering moeten werken ertoe leidt dat een bedrijf of organisatie door geen of te weinig loon te betalen en/of geen cao-verplichtingen te hebben jegens (een deel van) de medewerkers en hierdoor goedkoper werkzaamheden kan uitvoeren of goedkoper kan produceren dan zijn concurrenten, dan is er sprake van oneerlijke concurrentie op basis van salaris en/of arbeidsvoorwaarden.

Voorbeeld

Een lokale franchise-ondernemer van een grote winkelketen in huishoudelijke artikelen start een nieuw filiaal in de buurt. Hiervoor neemt hij drie mensen in vaste dienst. Bovendien sluit hij een contract met de gemeente; in ruil voor begeleiding op de werkvloer en mogelijk perspectief op een vaste baan plaatst hij permanent tien mensen met behoud van hun bijstandsuitkering die een zekere afstand hebben tot de arbeidsmarkt in zijn winkel. Hiervoor ontvangt hij een premie van de gemeente. In de praktijk blijkt dat de betreffende winkelier nauwelijks mensen in dienst neemt die in zijn winkel een traject volgen en dat mensen na zes maanden met behoud van uitkering in de winkel te hebben gewerkt weer thuis zitten. De winkelier houdt op deze manier zijn loonkosten laag. In tegenstelling tot vergelijkbare winkelketens bespaart hij fors op de loonkosten en de arbeidsvoorwaarden van zijn personeel. Er wordt gewerkt met een beperkt aantal vaste personeelsleden, die conform de cao worden betaald; mensen met een bijstandsuitkering hebben nauwelijks perspectief op een baan binnen de organisatie en de bedrijfsvoering is voor een deel gebaseerd op de inzet van onbetaalde krachten.

b. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien personen die ten minste tegen het wettelijk minimumloon werkzaamheden verrichten worden vervangen door personen die dezelfde werkzaamheden verrichten zonder of tegen een lager loon.

Indien de inzet van mensen die met behoud van uitkering werkzaamheden verrichten of de inzet van mensen die in het kader van social return aan een baan worden geholpen ertoe leidt dat bestaande banen verdwijnen en/of al reeds uitgezette vacatures niet worden ingevuld, is sprake van verdringing van betaalde arbeid. Dit betekent dat er banen verloren gaan of vacatures worden ingetrokken, en in plaats hiervan onbetaalde krachten of mensen die in het kader van social return werken worden ingezet.

Voorbeeld

Een aannemer krijgt de opdracht van de gemeente om het gemeentehuis te verbouwen. Onderdeel van de aanbesteding is dat tien mensen met bijstandsuitkering voor een salaris meewerken aan de opdracht en een dienstverband krijgen. Twee timmerlieden met een tijdelijk contract kregen na de aanbesteding geen contractverlenging met als argument dat de kans groot was dat er binnenkort nieuwe mensen zouden instromen en dat hun werk zou worden overgenomen. Er worden echter geen nieuwe mensen aangenomen. De aannemer houdt zich niet aan de regels voor verdringing binnen de aanbesteding, de inzet van social return leidt aantoonbaar tot baanverlies en tot het verdwijnen van vacatures die reeds zijn uitgezet.

c. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering leidt tot aanpassing van het loon en de overige arbeidsomstandigheden van andere personen die voor dezelfde organisatie werkzaamheden verrichten.

Indien de inzet van mensen die met behoud van uitkering werkzaamheden verrichten of de inzet van mensen die in het kader van social return aan een baan worden geholpen ertoe leidt dat de arbeidsvoorwaarden, dan wel arbeidsomstandigheden van nieuwe en bestaande werknemers die in vaste dienst zijn, achteruitgaan, is sprake van verdringing. Het kan bijvoorbeeld gaan om een aanpassing van het arbeidscontract, langere werktijden, een lager salaris of minder vrije dagen.

Voorbeeld

Een tuinder maakt met de gemeente afspraken over vijf participatieplaatsen in zijn bedrijf. Al eerder maakte de gemeente afspraken met de tuinder over het plaatsen van bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt bij deze ondernemer. Uit een gesprek dat de gemeente met de ondernemer heeft blijkt dat vanaf het moment dat er bijstandsgerechtigden in het bedrijf kwamen werken, nieuwe werknemers voortaan werden aangenomen in een lagere loonschaal. Hierop komt de gemeente tot de conclusie dat er sprake is van verdringing doordat de inzet van mensen met een uitkering leidt tot achteruitgang van de arbeidsvoorwaarden van mensen die in dienst van die tuinder werken. Na doorvragen blijkt dat de betreffende tuinder de inzet van mensen met een bijstandsuitkering gebruikt om bestaand personeel onder druk te zetten. «Je kunt kiezen, hier werken voor een klein salaris, of hier straks komen werken met je bijstandsuitkering» is steevast het dreigement. Hierop besluit de gemeente alle samenwerking met de tuinder te beëindigen.

d. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien de inzet van personen met een uitkering ertoe leidt dat werkzaamheden die tegen ten minste voor het wettelijk minimumloon werden uitgevoerd, worden uitgevoerd zonder betaling of tegen een bedrag lager dan het wettelijk minimumloon.

Indien de inzet van mensen die met behoud van uitkering werken ertoe leidt dat nieuwe vacatures niet meer worden ingevuld door betaalde krachten, er een toename is van werkzaamheden en/of diensten die door vrijwilligers worden uitgevoerd of delen van functies worden ingevuld door onbetaalde krachten, dan is er sprake van een verschuiving van betaalde naar onbetaalde arbeid en is er dus sprake van verdringing. Anders dan bij criterium 2 worden de werkzaamheden niet langer beschouwd als reguliere arbeid, maar als vrijwilligerswerk.

Voorbeeld

Een gemeente is van plan om vijftien mensen met een bijstandsuitkering in het kader van de tegenprestatie voor vier maanden twintig uur per week te laten werken in een zorginstelling. Hun werkzaamheden bestaan voornamelijk uit koffie schenken en het ondernemen van activiteiten met de ouderen. De afgelopen vijf jaar heeft de zorginstelling een groot deel van de activiteitenbegeleiders en gastdames en -heren ontslagen. Veel van hun werkzaamheden zijn overgenomen door vrijwilligers. Hierdoor heeft er een verschuiving plaatsgevonden van betaald werk naar onbetaald werk. Indien de gemeente met de zorginstelling afspraken maakt over het verrichten van de tegenprestatie door bijstandsgerechtigden, zou dit leiden tot verdere verdringing van betaalde arbeid. De gemeente zou hiermee in de fout gaan.

e. van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien werkzaamheden worden verricht door personen met een uitkering op grond van deze wet of de WW, en de werkgever hiervoor een loonkostensubsidie ontvangt die hoger is dan het verschil tussen de loonwaarde van deze persoon en het wettelijk minimumloon.

Wanneer mensen met behoud van uitkering werkzaamheden verrichten waar bijvoorbeeld de gemeente een vergoeding voor ontvangt en daardoor winst maakt, is er sprake van verdringing. Deze arbeid zou immers ook gedaan kunnen worden door mensen die hiervoor een regulier salaris ontvangen.

Voorbeeld

De gemeente wil een contract afsluiten met een sociale werkvoorziening om vijftig mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te plaatsen. Doel van de plaatsing is om bijstandsgerechtigden arbeidsritme aan te leren en hen op deze manier voor te bereiden op hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Tijdens de gesprekken tussen de gemeente en de sociale werkvoorziening blijkt dat de werkzaamheden die uitgevoerd worden door bijstandsgerechtigden in opdracht van bedrijven worden uitgevoerd en de sociale werkplaats hiervoor wordt betaald. De opbrengsten liggen hoger dan de begeleidingskosten. De werkzaamheden leiden tot verdringing en kunnen dus niet als zodanig worden uitgevoerd door mensen met een bijstandsuitkering.

6.4. Betrokken partijen

6.4.1. Gemeenten

Gemeenten spelen als uitvoerder van de Participatiewet een centrale rol bij de uitvoering van de verdringingstoets. Het overgrote deel van de voorzieningen en trajecten naar werk, waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, zal in het kader van de Participatiewet plaatsvinden. Gemeenten moeten hun Participatiewetverordening aanpassen en daarin nader regelen op welke wijze trajecten in het kader van de Participatiewet worden getoetst op verdringing. De verdringingstoets valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van SZW en de uitgangspunten voor verdringing zijn in elke gemeente hetzelfde. In de gemeentelijke verordening moet worden geregeld hoe deze verplichte toets wordt uitgevoerd in de betreffende gemeente. Gemeenten zullen deze toets in de praktijk ook moeten toepassen, aan bedrijven gegevens verstrekken over de toets en moeten reageren indien in de praktijk blijkt dat de regels niet worden nageleefd. Indien blijkt dat een organisatie of een bedrijf de in het kader van de verdringingstoets gemaakte afspraken niet nakomt, wordt de samenwerking onmiddellijk beëindigd.

6.4.2. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Het UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WW. Mensen die onder deze wet vallen en een geringe kans maken op een betaalde baan, kunnen onder dezelfde voorwaarden als bij een participatieplaats[37] maximaal twee jaar onbetaalde arbeid verrichten.[38] Voor het UWV geldt, net zoals bij gemeenten, dat bij deze trajecten op verdringing moet worden getoetst en beleidsregels die hierop van toepassing zijn zoveel mogelijk worden aangepast. Verder kan het UWV op grond van artikel 76a, lid 1, van de WW, bij zogeheten proefplaatsen uitkeringsgerechtigden maximaal zes maanden onbeloonde werkzaamheden laten verrichten bij een werkgever.

6.4.3. Overige overheden

De wijzigingen in de aanbestedingswetten hebben gevolgen voor aanbestedingen van betrokken overheden en/of overheidsinstanties. Dit geldt in het bijzonder voor zover deze gebruik maken van social return bij aanbestedingsopdrachten. Overheden zullen bij aanbestedingen informatie moeten verstrekken over de verdringingstoets en de uitgangspunten waarop wordt getoetst. Het vragenloket van het expertisecentrum aanbesteden, PIANOo, zal informatie verstrekken over de verdringingstoets. PIANOo (www.pianoo.nl) kan voor overheden als vraagbaak dienen.

6.4.4. Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) speelt een belangrijke adviserende rol bij het uitwerken van de verdringingstoets en de aanpassing van de modelbijstandsverordening. Daarbij speelt de VNG een rol bij het vertegenwoordigen en raadplegen van de achterban en het uitbrengen van advies.

6.4.5. Inspectie SZW

De Inspectie SZW is verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op basis van meldingen van verdringing en/of aanwijzingen daarvoor. Daarnaast neemt zij de resultaten van het toezicht op in haar jaarverslag, en komt zij met adviezen over aanpassing van de toets, de AMvB en andere regelingen.

---

[37] Participatiewet, artikel 10a.
[38] WW, artikel 78c.

6.5. Toezicht en handhaving

De Inspectie SZW oefent toezicht uit op basis van meldingen van verdringing en/of aanwijzingen hiervoor. De inspectie overlegt jaarlijks met de VNG en sociale partners over de effecten van de verdringingstoets en brengt jaarlijks verslag uit over het toezicht op de verdringingstoets en de werking van de verdringingstoets. Het toezicht wordt uitgevoerd binnen de bestaande formatie van de inspectie. Daarnaast is de Minister van SZW systeemverantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit betekent dat de Minister voldoende informatie moet hebben om te kunnen toetsen of de inrichting van het systeem voldoet aan de juiste voorwaarden om de doelstellingen te kunnen behalen. Deze informatie verkrijgt de Minister aan de hand van onderzoeken, signalen uit het land en gegevens van de Inspectie SZW.

Uitgangspunt bij de handhaving is dat de overheidsinstantie zelf verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de verdringingstoets (artikel 8f, lid 1). De verantwoordelijkheid voor fouten ligt in beginsel bij de overheidsinstantie.

6.5.1. Maatregelen

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om bij het opleggen van maatregelen aan te sluiten bij artikel 76 van de Participatiewet (aanwijzingen en voorzieningen). De initiatiefnemer acht het van belang dat het voorliggende voorstel consistent is en zo veel mogelijk aansluit op de bestaande praktijk van de Participatiewet.

Indien de Minister van SZW ernstige tekortkomingen vaststelt bij de rechtmatige uitvoering van de Participatiewet, kan hij een aanwijzing geven aan het college van de betreffende gemeente. In het uiterste geval kan hij een korting opleggen. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat gemeenten de wet volgen, maar heeft ervoor gekozen om deze mogelijkheid wel op te nemen in voorliggend wetsvoorstel; hierdoor heeft de Minister de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen in te grijpen.

De maatregelen gelden uitsluitend voor de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de toepassing van de verdringingstoets. Indien het bedrijf in overtreding is, bijvoorbeeld door het bewust verstrekken van foutieve informatie of het niet nakomen van afspraken, kan er een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie worden opgelegd.

6.6. Voorlichting

De initiatiefnemer acht het van belang dat gemeenten in de periode voordat de verdringingstoets wordt ingevoerd op de hoogte worden gesteld van de veranderingen en ondersteuning krijgen aangeboden bij het implementeren van de toets in de gemeentelijke organisatie. Ook in de periode waarin de toets wordt ingevoerd is er ruimte voor voorlichting over toepassing en reikwijdte van de verdringingstoets.

7. Gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid

7.1. Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Met de introductie van een verdringingstoets wordt helder vastgesteld hoe overheden om moeten gaan met het opleggen van werkzaamheden aan mensen met een uitkering en de gevolgen hiervan voor de arbeidsmarkt en onder welke voorwaarden social return kan worden ingericht. In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen voor de verschillende groepen op de arbeidsmarkt.

7.1.1. Gevolgen voor mensen die in het kader van de Participatiewet of de Werkloosheidswet een traject krijgen aangeboden

Het invoeren van een verdringingstoets moet ertoe leiden dat mensen die in het kader van de Participatiewet onbetaalde werkzaamheden uitvoeren, de zekerheid hebben dat hun werk niet leidt tot verdringing van betaalde banen, dat hun werkzaamheden additioneel zijn en dat het leeraspect voorop staat in hun traject naar werk. Een gemeente die mensen onbetaalde werkzaamheden in het kader van de WW of de Participatiewet wil laten uitvoeren, moet immers eerst toetsen of deze werkzaamheden niet leiden tot verdringing van betaald werk.

Indien wordt geconstateerd dat werkzaamheden leiden tot verdringing, dan leidt dit niet tot verlies van inkomen van de persoon die met behoud van uitkering te werk wordt gesteld. Het beëindigen van de werkzaamheden kan wel gevolgen hebben voor een afgesproken premie die bovenop de uitkering wordt verstrekt. De initiatiefnemer acht het onwenselijk dat, indien de gemeente verdringing constateert, deze premie niet wordt verstrekt bij lopende trajecten.

Dit is een wezenlijke vooruitgang. Zonder een verdringingstoets bestaan er geen uniforme regels voor gemeenten om verdringing tegen te gaan. Het kader van de Participatiewet is ruim, de initiatiefnemer begrijpt dat dit het gevolg is van de keuze om lokale afwegingen te kunnen maken. De initiatiefnemer is van mening dat gemeenten binnen dit kader geen ruimte mogen hebben om verdringing van betaalde arbeid toe te laten of in stand te houden.

7.1.2. Gevolgen voor werknemers

Met het instellen van een verdringingstoets wordt geborgd dat er een toetsing plaatsvindt of werkzaamheden die worden verricht in het kader van social return of als traject naar reguliere arbeid, niet leiden tot verdringing van betaalde banen. Dit betekent dat werknemers met een regulier contract de zekerheid hebben dat hun werk niet wordt overgenomen door mensen die met behoud van uitkering moeten werken.

7.1.3. Gevolgen voor werkgevers die mensen plaatsen in het kader van de tegenprestatie of een participatieplaats aanbieden

Bedrijven en organisaties waar bijstandsgerechtigden in het kader van de tegenprestatie werkzaamheden verrichten, hebben door de verdringingstoets de zekerheid dat deze werkzaamheden van additionele aard zijn. Het gaat dus om extra activiteiten die geen invloed hebben op de werkzaamheden van bestaande werknemers. Hierdoor kunnen de werkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van de tegenprestatie, beschouwd worden als ondersteuning van reguliere werkzaamheden. Dit kan bijdragen tot een positieve impuls aan de betreffende organisatie of bedrijf.

Door de invoering van de verdringingstoets hebben bedrijven die in overleg met gemeenten mensen met een uitkering een traject naar werk aanbieden de zekerheid dat het leeraspect hierbij centraal staat. Dit betekent dat werkgevers mensen een gericht traject kunnen aanbieden dat aansluit bij de behoeften van werkgever en werknemer. De verdringingstoets schept een helder kader voor het werken met mensen met een uitkering. De initiatiefnemer onderkent het risico dat dit ertoe kan leiden dat sommige bedrijven ervoor kiezen om geen trajecten met gemeenten aan te gaan. Desalniettemin is de initiatiefnemer van mening dat dit niet opweegt tegen de voordelen van de verdringingstoets: het tegengaan van werken zonder loon, oneerlijke concurrentie, het bewerkstelligen van eerlijke arbeidsverhoudingen en het voorkomen van een verschuiving van betaald naar onbetaald werk.

Oneerlijke concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden wordt bestreden. Bedrijven hebben immers geen ruimte meer om mensen met behoud van uitkering, zonder duidelijk leertraject, reguliere arbeid te laten verrichten.

Dit zorgt voor een eerlijk speelveld, waarbinnen werkgevers elkaar niet op arbeidsvoorwaarden kunnen beconcurreren. Bedrijven die hun afspraken met de gemeente niet nakomen, kunnen hiervoor worden beboet. Initiatiefnemer verwacht niet dat dit bij bedrijven tot grote aarzeling leidt. De verdringingstoets is immers wettelijk verplicht en zolang bedrijven zich aan de wet houden en gemaakte afspraken nakomen is heldere regelgeving in hun voordeel.

7.1.4. Gevolgen voor werkgevers die deelnemen aan aanbestedingsprocedures

Bedrijven die deelnemen aan aanbestedingsprocedures hebben baat bij heldere spelregels. Social return mag niet leiden tot het verdwijnen van reguliere arbeidsplaatsen. Dit betekent dat bij aanbestedingsprocedures bedrijven ervan op aan kunnen dat hun concurrenten social return niet beschouwen als goedkope manier om van bestaande contracten af te komen of dat bestaande contracten verdwijnen en plaatsmaken voor flexibele arbeid en de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

7.2. Gevolgen voor de uitvoering

7.2.1. Uitvoering van de Participatiewet door gemeenten

De verdringingstoets wordt binnen de reikwijdte van de Participatiewet opgesteld en geldt voor voorzieningen en trajecten die in het kader van de Participatiewet worden opgelegd. Dit betekent voor gemeenten dat hun Participatiewetverordening moet worden aangepast, zodat trajecten kunnen worden getoetst op verdringing. De kaders van de verdringingstoets zijn gedeeltelijk reeds uitgewerkt in voorliggend wetsvoorstel en worden verder uitgewerkt bij of krachtens AMvB. Gemeenten moeten voor aanvang van een voorziening of traject dat in het kader van de Participatiewet wordt uitgevoerd, toetsen of dit leidt tot verdringing van betaalde arbeid.

In de praktijk zal dit betekenen dat vooraf een gesprek moet worden gevoerd met de betrokken organisatie over de aard van de uit te voeren werkzaamheden. Hierbij worden de werkzaamheden aan alle uitgangspunten en criteria van de verdringingstoets getoetst en zal de betrokken organisatie informatie moeten geven over het karakter van de werkzaamheden en de eventuele gevolgen voor andere medewerkers binnen het bedrijf. De initiatiefnemer verwacht niet dat dit leidt tot ingrijpende gevolgen voor gemeenten. Het gesprek over de verdringingstoets kan tijdens bestaande overlegmomenten tussen de gemeente en de organisatie worden gevoerd.

De uitgangspunten voor de verordening worden vastgelegd in een AMvB. In overleg met de VNG zal een modelverordening worden uitgewerkt. Voor gemeenten betekent dit dat dit nieuwe beleid geen grote investeringen in de ambtelijke organisatie met zich mee zal brengen. In de Participatiewet is immers al geregeld dat trajecten die in het kader van deze wet worden opgelegd, niet mogen leiden tot verdringing. Bij de totstandkoming van de Participatiewet en de vaststelling van de bijbehorende budgetten is dit een van de overwegingen geweest. Dit wetsvoorstel sluit aan op het uitgangspunt dat de Participatiewet niet mag leiden tot verdringing en zorgt ervoor dat wettelijk wordt geborgd dat

gemeenten structureel aandacht hebben voor het voorkomen van verdringing.

7.2.2. Uitvoering UWV

Voor het UWV geldt dezelfde werkwijze als voor gemeenten. Indien er met een organisatie afspraken worden gemaakt over een participatieplaats, wordt de verdringingstoets vooraf toegepast. Hiervoor stelt het UWV interne beleidsregels op, die gaan gelden voor alle re-integratietrajecten die als participatieplaats worden uitgevoerd. De beleidsregels van het UWV moeten voldoen aan de eisen in dit wetsvoorstel en aan de in de AMvB opgenomen eisen ten aanzien van de verdringingstoets, en moeten naar verwachting dus worden aangepast. De initiatiefnemer verwacht dat deze eisen ook voor het UWV uitvoerbaar zijn, net als bij de gemeenten.

7.2.3. Uitvoering Inspectie SZW

De Inspectie SZW wordt belast met toezicht. De inspectie controleert of betrokken overheidsinstanties gebruik maken van de verdringingstoets, een verordening en/of beleidsregels hebben opgesteld en controleert steekproefsgewijs of gemeenten en betrokken organisaties zich aan de afspraken houden die in het kader van de verdringingstoets zijn gemaakt. Daarnaast doet de inspectie onderzoek op basis van meldingen. In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de resultaten van het toezicht. Op basis hiervan kan de inspectie met adviezen over aanpassing van deze wet, de AMvB en andere regelingen komen.

7.2.4. Uitvoering overheden bij aanbestedingen

Indien de voorwaarde dat een vooraf vastgesteld aantal of percentage mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt onderdeel uitmaakt van de aanbestedingsprocedure, is er sprake van social return. Overheden zullen bij aanbestedingen informatie moeten verstrekken over de uitgangspunten van de verdringingstoets en deze mee moeten nemen in de aanbestedingsprocedure. In de aanbestedingsprocedure moet worden getoetst of bij de organisaties aan wie de aanbesteding wordt gegund geen verdringing plaatsvindt.

8. Financiële aspecten

8.1. Budgettaire consequenties verdringingstoets

Tabel 1, budgettaire consequenties verdringingstoets (bedragen x 1.000 euro)

Jaar	2017	2018	2019	2020	Struc
Invoeringskosten gemeenten	+10	0	0	0	0
Invoeringskosten UWV	+1	0	0	0	0
Invoeringskosten Inspectie SZW	+10	0	0	0	0

Alle extra kosten zijn uitsluitend invoeringskosten. Deze kosten bestaan uit het opnieuw toetsen van bestaande trajecten, het ontwikkelen van een toetsingskader voor de Inspectie SZW en het bijscholen van inspecteurs.

8.2. Uitvoeringslasten gemeenten

De initiatiefnemer verwacht dat de uitvoeringslasten voor gemeenten als gevolg van de invoering van de verdringingstoets, niet of nauwelijks toenemen. Toetsing op verdringing vindt plaats op basis van heldere vooraf vastgestelde criteria tijdens regulier ingeplande gesprekken. Daarbij hoeven geen afspraken op individuele basis te worden gemaakt.

Er zijn inmiddels gemeenten die regels hebben vastgesteld om verdringing tegen te gaan. Deze regels zijn opgesteld binnen de bestaande financiële kaders van gemeenten, zonder extra steun van de regering. Hiermee wordt aangetoond dat toetsen op verdringing binnen het bestaande budget voor de uitvoering van de Participatiewet mogelijk is en de kosten door gemeenten kunnen worden gedragen.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat ook reeds bestaande trajecten moeten worden getoetst op verdringing. Omdat dit mogelijk extra werkzaamheden met zich meebrengt, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om hiervoor een incidenteel bedrag van 10 miljoen euro beschikbaar te stellen. Dit bedrag wordt via de Integratie-uitkering Sociaal Domein aan de gemeenten toegekend.

8.3. Uitvoeringslasten UWV

Het aantal mensen dat via het UWV een re-integratietraject volgt is gering. Het gaat jaarlijks om ongeveer 5.000 trajecten. Het is niet te verwachten dat het aantal van deze trajecten de komende jaren zal groeien. Als indicatie hiervoor zijn de cijfers van het passend werkaanbod voor langdurig werklozen[39] als uitgangspunt genomen. Net als bij de trajecten voor de Participatiewet is uitgegaan van geringe extra uitvoeringskosten. Wel is in het voorliggende wetsvoorstel een bedrag opgenomen voor het toetsen van reeds lopende trajecten op verdringing.

8.4. Uitvoeringslasten Inspectie SZW

De Inspectie SZW is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de verdringingstoets. Dit toezicht vindt plaats binnen de huidige formatie en gebeurt op basis van meldingen, in opdracht van het Ministerie van SZW en op eigen initiatief van de Inspectie. De initiatiefnemer is van mening dat het toezicht binnen de huidige formatie kan plaatsvinden aangezien de Inspectie SZW reeds verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten. Daarbij heeft de gemeenteraad een actieve controlerende rol op de uitvoering van de Participatiewet door het college en is de gemeenteraad de eerst verantwoordelijke bij het toezien op de uitvoering van de door haar gestelde kaders.

In het voorliggende wetsvoorstel is een bedrag van 10 miljoen euro opgenomen voor ontwikkeling van het toetsingskader en bijscholing en voorlichting over de verdringingstoets en het toezicht hierop. Dit bedrag kan worden aangewend voor het organiseren van scholingen en voorlichtingsbijeenkomsten voor medewerkers van de Inspectie SZW. De initiatiefnemer acht het van belang dat de medewerkers van de Inspectie SZW adequate informatie hebben over de opzet van de toets en de beweegredenen van de wetgever.

8.5. Administratieve lasten

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor toetsing op verdringing bij de betreffende overheid neer te leggen. Dit betekent dat de administratieve lasten voor instellingen beperkt blijven tot de reguliere contacten die de betreffende organisatie met gemeente of UWV heeft. Wel kan de uitvoering van de toets enige extra werkzaamheden kosten. Hierbij valt te denken aan het invullen en beoordelen van de vragenlijst met de criteria van de verdringingstoets.

---

[39] UWV Jaarverslag 2014, pagina 15.

Invoering van de verdringingstoets voor aanbestedingen betekent voor de deelnemende bedrijven dat ze aan moeten tonen dat de inzet van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt geen gevolgen heeft voor het personeelsbestand. Dit moet in een extra paragraaf in de gunningsaanvraag worden uitgewerkt.

8.6. Opbrengst kortingen

De eventuele opbrengsten van de kortingen die op basis van artikel 76 Participatiewet aan gemeenten worden opgelegd indien er verdringing is geconstateerd, komen ten gunste van de begroting SZW[40]. De opbrengsten zijn niet meegenomen in het wetsvoorstel aangezien de initiatiefnemer veronderstelt dat gemeenten deze wet loyaal uitvoeren en de verdringingstoets gaan toepassen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (Wijziging Aanbestedingswet 2012)

Onderdeel A (toevoeging artikel 2.80a)

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 2.80a toe aan de Aanbestedingswet 2012. Deze bepaling verplicht aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven de verdringingstoets uit te voeren in gevallen waarin de aan de uitvoering van een overheidsopdracht verbonden bijzondere voorwaarden betrekking hebben op op de arbeidsinschakeling gerichte werkzaamheden, als bedoeld in de Participatiewet.

Onderdeel B (artikel 2.81)

Artikel 2.81 verplicht de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven actief informatie te verstrekken over arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden. Dit onderdeel voegt hier informatie over de verdringingstoets aan toe. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf zal aanbieders van diensten en producten uit eigen beweging ervan op de hoogte moeten stellen dat een verdringingstoets deel uitmaakt van de aanbestedingsvoorwaarden en over de inhoud van die verdringingstoets. Op die manier ontstaat hierover duidelijkheid bij aanbestedingsprocedures.

Artikel II (Wijziging Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied)

Dit artikel voegt een nieuw artikel 2.70a toe aan de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied en wijzigt artikel 2.71 van die wet. De wijzigingen zijn identiek aan de wijzigingen die worden aangebracht in de Aanbestedingswet 2012 (artikel I). Voor een toelichting wordt derhalve verwezen naar de toelichting bij artikel I.

Artikel III (Wijziging Participatiewet)

Dit artikel bevat wijzigingen in de Participatiewet.

Onderdeel A (wijziging artikel 1)

Met dit onderdeel wordt het begrip verdringing op de arbeidsmarkt opgenomen in de lijst met begripsbepalingen in artikel 1 van de Participatiewet. In paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van

[40] Begroting SZW, artikel 2, ontvangsten, pagina 54.

toelichting wordt nader ingegaan op de betekenis van de term verdringing op de arbeidsmarkt.

Onderdeel B (invoeging paragraaf 1.3)

Dit onderdeel bevat de kern van het wetsvoorstel. Aan de Participatiewet wordt een paragraaf over de verdringingstoets toegevoegd, bestaande uit de artikelen 8d tot en met 8g. Deze artikelen worden hierna toegelicht.

Artikel 8d, lid 1

Het eerste lid roept een verdringingstoets in het leven Het doel van de verdringingstoets is het tegengaan van verdringing op de arbeidsmarkt van reguliere arbeid door gesubsidieerde arbeid. Onder reguliere arbeid wordt verstaan alle arbeid die op basis van arbeidsovereenkomst of aanstelling tegen betaling van loon wordt verricht. Daaronder valt ook arbeid die wordt verricht in het kader van de sociale werkvoorziening. Onder gesubsidieerde arbeid worden alle werkzaamheden verstaan die verricht worden in het kader van arbeidsinschakeling, waaronder sociale activering en het verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden (tegenprestaties), en die voor de werkgever goedkoper zijn dan arbeid die tegen het gebruikelijke loon verricht wordt. De werkzaamheden worden in de regel verricht zonder betaling van loon of tegen een loon of een vergoeding die lager is dan het wettelijk minimumloon. De initiatiefnemer heeft gekozen voor dit objectieve criterium als ijkpunt, dat bovendien in de wet wordt vastgelegd.

Artikel 8d, lid 2

Het tweede lid bevat in de onderdelen a tot en met e de belangrijkste uitgangspunten van de verdringingstoets. Van verdringing op de arbeidsmarkt is sprake indien een van de in deze onderdelen genoemde situaties zich voordoet. De uitgangspunten zijn dus niet cumulatief.
De verdringingstoets wordt opgesteld door de Minister van SZW. Hij doet dat na overleg hierover met de Inspectie SZW, de VNG en de algemeen erkende centrale werknemers- en werkgeversorganisaties. De inspectie heeft in de praktijk veel te maken met dit onderwerp, en het ligt dus voor de hand dat zij betrokken wordt bij het opstellen van de toets. Bij het opstellen van de toets wordt tevens de VNG betrokken, omdat gemeenten de Participatiewet uitvoeren en de verdringingstoets moeten toepassen. Voorts worden de algemeen erkende werknemersorganisaties betrokken. Het betreft de werknemersorganisaties die ook deelnemen aan het cao-overleg. Het staat de Minister van SZW vrij om bij het opstellen van de toets ook andere (koepel)organisaties te betrekken, mocht daar behoefte aan bestaan. Gedacht kan worden aan overheidsorganisaties die veel ervaring hebben met social return in het kader van aanbestedingen.

Artikel 8d, lid 3 en lid 4

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de verdringingstoets. Het gaat hier om de uitwerking van de verdringingstoets. Er is gekozen voor een zware voorhangprocedure, zodat de Staten-Generaal, indien nodig, invloed kunnen uitoefenen bij de uitwerking van deze toets. In de algemene maatregel van bestuur worden verschillende aspecten van de verdringingstoets nader geregeld. Gedacht kan worden aan een nadere uitwerking van de wijze waarop de toetsing moet plaatsvinden. Regeling bij algemene maatregel van bestuur zorgt ervoor dat de verdringingstoets door alle betrokken overheidsorganisaties op dezelfde manier moet

worden toegepast. De wijze van totstandkoming en herziening worden ook in de algemene maatregel van bestuur opgenomen.

Artikel 8e (Reikwijdte)

Het eerste lid regelt op welke trajecten de verdringingstoets van toepassing is. Het gaat hier in de eerste plaats om alle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling in de Participatiewet. In de tweede plaats gaat het om tegenprestaties in de zin van de Participatiewet. Daarnaast vallen ook proefplaatsingen op grond van artikel 76a van de WW onder de verdringingstoets. Het gaat hier immers ook om onbeloonde werkzaamheden die reguliere arbeid zouden kunnen verdringen. De verdringingstoets wordt ook gebruikt bij aanbestedingstrajecten. Op grond van het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur ook andere voorzieningen of trajecten worden aangewezen waarbij de verdringingstoets moet worden toegepast. Gedacht kan worden aan nieuwe trajecten die op het gebied van arbeidsparticipatie worden ontwikkeld. Op een dergelijke algemene maatregel van bestuur is dezelfde voorhangprocedure van toepassing als bedoeld in artikel 8d, vierde lid.

Artikel 8f (Verplicht gebruik)

Dit artikel regelt in welke gevallen het college van B en W gebruik moet maken van de verdringingstoets met het oog op het tegengaan van verdringing van reguliere arbeid op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om sociale activering gericht op arbeidsinschakeling, participatieplaatsen, proefplaatsen op grond van artikel 76a van de WW en onbeloonde maatschappelijk nuttige bezigheden (de tegenprestatie). Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nog andere voorzieningen worden aangewezen waarop de verdringingstoets betrekking heeft. Het gaat daarbij om andere categorieën gesubsidieerde of onbetaalde werkzaamheden die betrekking hebben op arbeidsinschakeling of sociale activering, maar die worden verricht op grond van een andere wettelijke regeling, of zonder wettelijke grondslag. Gedacht kan worden aan onbetaalde stages of werkervaringsplaatsen. Op een dergelijke algemene maatregel van bestuur is dezelfde voorhangprocedure van toepassing als bedoeld in artikel 8d, vierde lid.

Artikel 8g (Voorwaarden)

In dit artikel is een aantal voorwaarden voor gesubsidieerde arbeid en tegenprestaties opgenomen die gelden bij toepassing van de verdringingstoets. Deze voorwaarden zijn niet limitatief. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nog andere voorwaarden worden opgenomen (lid 2). Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen kan het nodig zijn deze voorwaarden uit te breiden. Ook kan het gaan om verduidelijking van regels; zo zal het niet eenvoudig zijn om vast te stellen of bijvoorbeeld verdringing plaatsvindt wanneer zzp-ers worden vervangen door gesubsidieerde arbeid. Er is ook hier gekozen voor een zware voorhangprocedure, zodat de Staten-Generaal, indien nodig, invloed kan uitoefenen op deze voorwaarden (lid 3).
Hierna volgt een toelichting op het eerste lid, onderdelen a tot en met c.

Eerste lid, onderdeel a (Overeenkomst)

Aan het verrichten van gesubsidieerde arbeid of tegenprestaties ligt een overeenkomst ten grondslag tussen het college en de organisatie of de persoon bij wie de werkzaamheden worden verricht. Op die manier is het voor alle betrokkenen duidelijk welke activiteiten er moeten worden verricht, en kan eenvoudiger worden getoetst of deze activiteiten leiden

tot verdringing. Met duidelijke afspraken wordt voorkomen dat vanaf het begin activiteiten worden verricht die tot verdringing leiden, of dat de betrokkene na verloop van tijd alsnog werkzaamheden gaat verrichten die onder reguliere arbeid vallen.

Eerste lid, onderdeel b (Geen verdringing van reguliere arbeid)

De onder b opgenomen voorwaarde moet voorkomen dat sociale activering en tegenprestaties leiden tot verdringing van reguliere arbeid. Daarom is als voorwaarde opgenomen dat de voorzieningen, werkzaamheden of trajecten niet bestaan uit activiteiten die in de vijf jaar voorafgaand aan de periode waarop de activiteiten betrekking hebben werden verricht als reguliere arbeid. Onder «reguliere arbeid» wordt verstaan arbeid die ten minste tegen het minimumloon wordt verricht. Dit moet tegengaan dat gemeenten kunnen bezuinigen door betaalde krachten te vervangen door personen met een uitkering.

Eerste lid, onderdeel c (Geen oneerlijke mededinging jegens derden)

Ook mag gesubsidieerde arbeid niet leiden tot oneerlijke mededinging jegens derden in de private sector. Hieronder valt de situatie dat bedrijven op grote schaal gebruik maken van gesubsidieerde arbeid, waardoor hun bedrijfskosten lager zijn dan vergelijkbare ondernemingen die geen gebruik maken van gesubsidieerde arbeid. Gedacht kan worden aan het in paragraaf 6.3 beschreven voorbeeld van de winkelketen die tijdelijk mensen met behoud van uitkering in dienst neemt, zonder perspectief op een vaste baan, en daardoor lagere loonkosten heeft dan vergelijkbare winkelketens. Ook werkzaamheden die door zelfstandigen (zzp-ers) op basis van opdracht worden verricht vallen onder de verdringingstoets.

Onderdeel C (wijziging opschrift paragraaf 7.2)

Het betreft hier een wijziging van het opschrift van paragraaf 7.2 in verband met de toevoeging van een bepaling over het toezicht door de Inspectie SZW (zie onderdeel E).

Onderdeel D (wijziging artikel 76, lid 1)

Dit onderdeel verduidelijkt artikel 76, eerste lid, door de toevoeging dat onder «ernstige tekortkomingen» in ieder geval het niet toepassen van de verdringingstoets wordt verstaan.

Onderdeel E (toevoeging artikel 76b)

Ingevolge het eerste lid wordt het toezicht opgedragen aan de Inspectie SZW. Deze heeft ervaring op dit gebied, onder andere met onderzoek naar veiligheid bij aanbestedingen van infrastructurele projecten.[41] Dit wordt geregeld in het voorgestelde artikel 76b. De Inspectie SZW kan daarbij gebruik maken van haar gebruikelijke bevoegdheden, waaronder het binnentreden van bedrijven en het openleggen van de boekhouding.
Op grond van het tweede en derde lid overlegt de Inspectie SZW jaarlijks met de VNG en de sociale partners over de effectiviteit van de verdringingstoets en brengt zij jaarlijks verslag uit over de verdringingstoets. Het ligt voor de hand dat dit in het jaarverslag van de Inspectie SZW gebeurt. Indien de Inspectie SZW constateert dat gemeenten de bepalingen over de verdringingstoets niet naleven brengt zij daarover verslag uit aan de Minister van SZW. Op basis van deze signalen kan de Minister besluiten

---

[41] Zie Jaarverslag Inspectie SZW 2014, blz. 14–15, «Fatsoenlijk werk begint bij goed opdrachtgeverschap».

om over te gaan tot een aanwijzing aan de desbetreffende gemeente (artikel 76, eerste lid, Participatiewet),

Artikel IV (Wijziging WW)

Dit artikel regelt dat de verdringingstoets tevens van toepassing is op proefplaatsen in de zin van artikel 76a WW. Omdat de werknemer hier onbetaalde werkzaamheden verricht is sprake van een vergelijkbare regeling als die voor participatieplaatsen. Ook hier zal dus getoetst moeten worden of er sprake is van verdringing van betaalde arbeid, bijvoorbeeld omdat de proefplaatsen anders zouden zijn vervuld via reguliere (tijdelijke) arbeidsovereenkomsten.

Artikel V (Evaluatie)

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling. De evaluatie vindt de eerste keer na vijf jaar plaats, en vervolgens elke drie jaar.

Artikel VI (Overgangsrecht)

Dit artikel regelt het overgangsrecht. Naar verwachting zal bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de verdringingstoets zijn vastgesteld. Gemeenten en andere overheidsinstanties zullen vanaf dat moment de verdringingstoets moeten toepassen op nieuwe trajecten, voorzieningen en aanbestedingen.
Voor bestaande trajecten die onder de verdringingstoets vallen geldt dat zij binnen een jaar opnieuw door de gemeenten en door het UWV worden getoetst. Indien blijkt dat een bestaand traject tot verdringing leidt, wordt dit traject zo snel mogelijk beëindigd (lid 2 en 4). Daarnaast passen gemeenten hun participatiewetverordening binnen zes maanden na inwerkingtreding aan de verdringingstoets aan (lid 1). Ditzelfde geldt voor de beleidsregels van het UWV die relevant zijn voor participatieplaatsen op grond van de WW (lid 3).
De verdringingstoets is ook van toepassing op aanbestedingen. Verwacht mag worden dat overheidsorganisaties die bij aanbestedingen gebruik maken van social return als bijzondere voorwaarde ook vóór de inwerkingtreding al zo veel mogelijk rekening houden met de verdringingstoets. Na inwerkingtreding moeten aanbestedende diensten (en specialesectorbedrijven) de verdringingstoets uitvoeren op nog lopende aanbestedingsprocedures en opdrachten met sociale return als bijzondere voorwaarde. Indien hieruit naar voren komt dat er sprake is van verdringing, dan moet de desbetreffende aanbestedende dienst proberen de bijzondere voorwaarden zo aan te passen dat er geen verdringing meer plaatsvindt. Initiatiefnemer beseft dat het «openbreken» van bestaande aanbestedingen vaak ingewikkeld en kostbaar is. Daarom is gekozen voor een inspanningsverplichting.

Artikel VII (Inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

Artikel VIII (Citeertitel)

Dit artikel stelt de citeertitel van het wetsvoorstel vast.

Karabulut